

Valtion velkakriisi ja julkisen sektorin tulevaisuus

TIMO J. HÄMÄLÄINEN

Valtiontalouden suurta alijäämää pidetään yleisesti Suomen talouspolitiikan pääongelmana. Valtion tulojen ja menojen välinen kuilu pitää verotuksen kireänä ja vähentää näin työnteon ja yrittämisen kannustimia. Budjettivajeen kattaminen vaatii myös runsasta velanottoa, mikä nostaa yleistä korkotasoa ja vähentää kokonaiskysyntää. Välittömänä seurauksena on hitaampi talouskasvu ja suurempi työttömyys. Tulevaisuuden uhkana on valtiontalouden kassakriisi, jos valtion velkaa ei enää pystytä lisäämään tulevissa taloustaantumissa.

Talouspolitiikan asiantuntijat ja poliittiset päättäjät ovat yksimielisiä siitä, että julkista sektoria pitää saneerata voimakkaasti valtion velkakriisin ratkaisemiseksi. Julkisuudessa ei kuitenkaan ole esitetty yhtään talousteoreettisesti perusteltua analyysia siitä, miten tarvittavat leikkaukset olisi kohdistettava valtion eri menoeriin. Näin velkakriisin konkreettisten ratkaisujen etsintä on tehty poliittisten realiteettien ja hajanaisten taloudellisten argumenttien pohjalta ilman selvää pitkän tähtäimen strategiaa Suomen talouden rakennemuutoksesta.

Tämä artikkeli pyrkii systematisoimaan valtiontalouden leikkauksista käytävää keskuste-

lua esittämällä yksinkertaisen teoreettisen viitekehikon, jossa valtiontalouden leikkauksia voidaan analysoida. Ensimmäinen jakso asettaa valtion velkaantumisongelman kansainväliseen ja historialliseen perspektiiviin tarkastelemalla teollisuusmaiden talousstrategioiden historiallisia muutoksia. Toinen jakso esittää talouspoliittisen selviytymisstrategian, joka painottaa valtion talouskasvua edistäviä toimia. Tämä merkitsee valtion keskittymistä markkinatalouden häiriöiden korjaamiseen sekä tulonsiirtojen ja ns. hyvinvointipalvelujen hallittua ja oikeudenmukaista karsimista. Kolmas jakso analysoi valtionhallinnon toimintaan liittyviä ongelmia, jotka vähentävät sen kykyä edistää markkinatalouden tehokasta toimintaa. Neljäs jakso tarkastelee valtionhallinnon tehokkuutta parantaneita tekijöitä Japanissa ja ns. NIC-maissa. Viides jakso sisältää yhteenvedon.

Talousstrategioiden historiallinen muutos teollisuusmaissa

Valtion talouspoliittiset tehtävät voidaan jakaa kahteen pääluokkaan: (a) kansantalouden tehokkaan toiminnan edistämiseen sekä (b) tu-

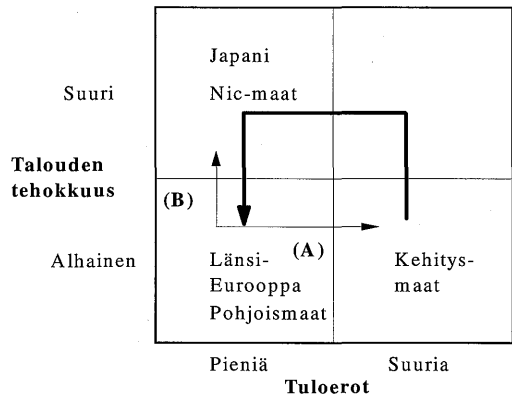
loerojen tasoittamiseen eri väestöryhmien kesken. Ensimmäinen tehtävä perustuu siihen, että markkinatalous ei tietyissä tapauksissa toimi tehokkaasti ilman valtion apua. Näin valtiota tarvitaan ns. markkinahäiriöiden (market failures) korjaamiseen. Valtion toinen päätehtävä liittyy siihen, että tehokaskaan markkinatalous ei välttämättä johda yhteiskunnan kannalta hyväksyttävään tulonjakoon. Tästä johtuu mm. hyvinvointivaltion kasvu läntisissä teollisuusmaissa.

Teollisuusmaat ovat painottaneet valtion kahta päätehtävää eri tavoin teollistumisprosessin eri vaiheissa (Scott 1985). Kuvio 1 havainnollistaa teollisuusmaiden talousstrategioiden historiallisia muutoksia. Teollistumisensa alkuvaiheessa kansantaloudet ovat yleensä varsin tehottomia ja tulot ovat hyvin epätasaisesti jakautuneet eri väestöryhmien kesken. Edistyksekkäät valtiot panostavat yleensä tässä vaiheessa voimakkaasti taloudellisen kasvun ja tehokkuuden lisäämiseen. Näin kävi myös sotien jälkeen Suomessa, jossa keskityttiin maan nopeaan teollistamiseen ja talouskasvun edistämiseen (Kekkonen 1952; Pekkarinen ja Vartiainen 1993). Tällainen tehokkuutta korostava kasvustrategia on tietyssä vaiheessa leimannut kaikkien pitkälle kehittyneiden maiden talouspolitiikkaa. Tällä hetkellä sitä noudattavat edelleen mm. Japani ja NIC-maat: Taiwan, Etelä-Korea, Singapore, Hong-Kong, Thaimaa, Malesia ja Indonesia (World Bank 1993).

Kun talous on kasvanut riittävästi, ryhtyvät valtiot yleensä jakamaan talouskasvun "hedelmiä" tulonsiirtoja lisäämällä. Tämä kasvattaa valtion roolia hyvinvointipalvelujen tuottajana ja rahoittajana. Kuten tiedämme, Suomi ja muut Pohjoismaat ovat tässä suhteessa olleet eturivin maita. Valitettavasti tulonsiirtojen kasvattaminen on kuitenkin yleensä ristiriidassa taloudellisen tehokkuuden kanssa (kts. Okun

1975: "The Big Tradeoff"). Kehittyneiden teollisuusmaiden onkin katsottu päätyneen ns. "vaurauskeskeiseen" kehitysvaiheeseen, jossa taloudellinen yrittäjäus ja ahkera työnteke antavat yhteiskunnallisina arvoina sijaa vapaa-aajan harrastuksille ja kulutukselle (Porter 1990).

Kuvio 1 Teollisuusmaiden talousstrategioiden historiallinen kehitys



Lähteet: Scott (1985) ja World Bank (1993)

Tulonjaon tasaisuutta korostava talousstrategia toimi hyvin aina 1970-luvulle saakka, kun nopea talouskasvu lisäsi vuosi vuodelta jaettavaa varallisuutta. Talouskasvun hidastuminen ja kansainvälisen kilpailun kiristyminen ovat kuitenkin viime vuosina johtaneet hyvinvointivaltiot taloudellisesti kestävämpään tilanteeseen, jossa julkista sektoria pidetään yllä kasvavan velkataakan turvin. Johtavat teollisuusmaat ovat nyt tiedostaneet talouspoliittisen tilanteensa kestävämmyyden, mutta sen parannuskeinoista on yhä suurta erimielisyyttä. Tämä ilmenee poliittisena kuohuntana useimmissa teollisuusmaissa.

Kuvio 1 osoittaa, että valtion talouden krii-

sistä voidaan päästä ulos kahta eri tietä. Ensimmäinen vaihtoehto (A) edustaa ns. uusliberaalia mallia, jossa valtio keskittyy pelkästään markkinatalouden institutionaalisten puitteiden ylläpitoon. Näihin kuuluvat erityisesti poliisi, oikeuslaitos ja armeija. Tällainen "yövärtijavaltio"-malli sai 1980-luvulla kannatusta etenkin Isossa-Britanniassa ja USAssa. Uusliberalismi on kuitenkin johtanut kasvaviin tuloeroihin eikä sen tehokkuusvaikutuksista ole merkittävää näyttöä (Krugman 1994). Vaarana onkin, että uusliberalismi johtaa yhteiskunnan polarisoitumiseen "menestyjien" ja "häviäjien" erotessa yhä selvemmin toisistaan. Pahimmassa tapauksessa hyvinvointivaltio voi rapautua aina kehityksensä tasolle.

Tavoiteltavampi strategia ulos hyvinvointivaltion kriisistä on talouden tehokkuutta ja kasvua edistävän talouspolitiikan uudelleen korostaminen (B). Valtion nykyinen vientivetoinen talousstrategia on esimerkki tällaisesta talouspolitiikan uudelleen suuntaamisesta. Vientivetoinen talousstrategia ei kuitenkaan yksin riitä ratkaisemaan Suomen velkaongelmaa (kts. em. Pekkasen raportti). Lisäksi tarvitaan sellaisia julkisen sektorin leikkauksia, jotka vähentävät valtion menoja ja tukevat voimakasta talouskasvua.

Leikkausten hallittu ja koko yhteiskunnan kannalta optimaalinen toteutus edellyttää valtion tehtävien mikrotaloudellista analysointia sekä tällaiseen analyysiin perustuvia valintoja valtion eri menoerien kesken. Tämä korostaa teollisuuspolitiikan roolia talouspoliittisessa päätöksenteossa; onhan se talouspolitiikan ainoa lohko, joka keskittyy yritys- ja toimialatason asioihin. Teollisuuspolitiikan asemaa korostaa myös se, että sen päätavoitteena on kansantalouden toiminnan tehostaminen (kts. Kansallinen teollisuusstrategia 1993). Vain tehokkaasti toimiva kansantalous voi kasvaa riittä-

vän nopeasti, jotta massatyöttömyyteen ja valtion velkaantumiseen liittyvät ongelmat voidaan ratkaista hallitusti.

Talouspoliittinen selviytymisstrategia

Mitä talouden tehokkuutta ja kasvua painottava talousstrategia sitten pitää sisällään; ja miten se voi auttaa valtiontalouden leikkauksista päätettäessä? Kasvuun perustuva talousstrategia lähtee siitä, että kiristyvässä kansainvälisessä kilpailussa ei yhteiskunnan perusturvaverkkoa voida ylläpitää ilman kilpailukykyistä ja kasvavaa kansantaloutta. Ilman talouskasvua ei yksinkertaisesti synny riittävästi jaettavaa varallisuutta. Tämän johdosta talouspoliittiset päättäjät eivät enää voi tehdä hyvinvointivaltion "perusvalintaa" taloudellisen tehokkuuden ja tuloerojen pienuuden välillä (kts. Okun 1975) - ilman ensimmäistä ei nykyään saa jälkimmäistä. Näin kasvuhakuinen strategia edellyttää riittävien resurssien osoittamista markkinatalouden tehokkuutta lisääviin valtion tehtäviin.

Valtio voi edistää markkinatalouden tehokasta toimintaa keskittymällä ns. markkinahäiriöiden pienentämiseen (kts. kuvio 2). Markkinahäiriöt ovat tilanteita, jossa yksittäisten ihmisten tai yritysten kannalta järkevä toiminta ei johda yhteiskunnan kannalta optimaaliseen lopputulokseen. Esimerkkejä ovat mm. kilpailun estäminen, ympäristön saastuttaminen tai vähäiset investoinnit koulutukseen ja tutkimukseen. Markkinahäiriöt korostuvat pitkälle kehittyneissä ja erikoistuneissa kansantalouksissa, joiden monimutkaisten tuotantoprosessien koordinoinnissa markkinamekanismi toimii erityisen heikosti (Stiglitz 1989).

Kasvuhakuinen talousstrategia rajaa siis markkinahäiriöitä vähentävät valtion tehtävät pääosin leikkausten ulkopuolelle. Vaikka näidenkin tehtävien hoitoa tulee tehostaa, on nii-

Kuvio 2 Yleisimmät markkinahäiriöt sekä esimerkkejä niistä johdettavista valtion tehtävistä

TEOREETTINEN LÄHTÖKOHTA	MARKKINA- HÄIRIÖT	VALTION TEHTÄVÄT
1. KLASSINEN TALOUSTIEDE (UUSLIBERALISMI)	ULKOINEN JA SISÄINEN TUR- VALLISUUS, OMISTUS- OIKEU- DET	OIKEUSLAITOKSEN, POLIISIN JA ARMEIJAN YLLÄPITO
2. KEYNESILÄISYYS	SUURET SUHDANNEVAIHTE- LUT TYÖLLISYYDESSÄ, IN- FLAATIOSSA JA TALOUS- KAS- VUSSA	KOKONAISKYSYNNÄN SÄÄTE- LY RAHA-, BUDJETTI- JA VA- LUUTTAKURSSIPOLITIIKALLA
3. MODERNI TEOLLISUUS- POLI- TIikka	KILPAILUNESTEET PANOS - JA TUOTEMARKKINOILLA	KILPAILULAINSÄÄDÄNTÖ, TARPEETTOMAN VALTION SÄÄTELYN JA TUKIEN KAR- SINTA, TYÖMARKKINOIDEN TEHOSTAMINEN, KV-KAUPAN VAPAUTTAMINEN
	JULKISHYÖDYKKEET	KULJETUS JA KOMMUNIKAA- TIOSTRUKTUURIN KEHITTÄMI- NEN (ESIM. KULJETUS- JA TE- LEVERKOT, LENTOKENTÄT, SATAMAT)
	ULKOISVAIKUTUKSET	TALouden POSITIIVISTEN UL- KOISVAIKUTUSTEN EDISTÄMI- NEN (KOULUTUS JA T&K) SE- KÄ NEGATIIVISTEN ULKOIS- VAIKUTUSTEN VÄHENTÄMI- NEN (YMPÄRISTÖHAITAT)
	SUURET RISKIT, INFORMAATIO- ONGELMAT	VIENTI- JA RAHOITUSTAKUUT, VENTURE CAPITAL-TOIMINTA, T&K-TUKI
	TALouden RAKENTEELLINEN JÄYKKYYS	RAKENNEMUUTOKSEN EDIS- TÄMINEN, UUELLEEN KOU- LUTUS
	MITTAKAAVA- JA OPPI- MISEDUT	VIENNIN EDISTÄMINEN, TOI- MIALAJÄRJESTELYT

Lähteet: *Smith* (1947), *Keynes* (1936) ja *Dunning* (1992)

hin kuitenkin varattava riittävät resurssit kansantalouden tavoitteiden saavuttamiseksi. Näin kasvustrategia kohdistaa valtiontalouden leikkaukset pääasiassa tulonsiirtoihin ja ns. hyvinvointipalveluihin. Näitä leikkauksia ei kuitenkaan voi tehdä taloudellisin perustein, vaan niistä on käytävä jo paljon kaivattua arvokeskustelua.

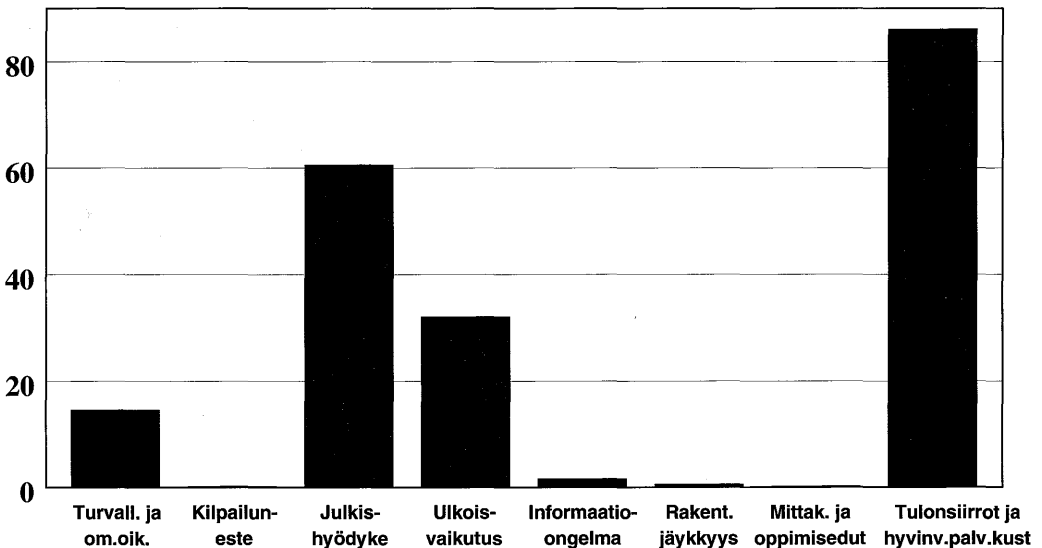
Miltä Suomen valtion menot sitten näyttävät edellä esitetyn selviytymisstrategian valossa? Vuoden 1995 talousarvioesitykseen sisältyi n. 109.5 miljardia markkaa (55 %) menoja, joita ainakin periaatteessa voidaan perustella markkinatalouden häiriöillä (kts. kuvio 3). Loput n. 86 miljardia markkaa (45 %) valtion menoista on luokiteltavissa joko tulonsiirroiksi tai hyvinvointipalveluiden kustannuksiksi, ja näin kasvustrategian mukaisten leikkausten pääasialli-

siksi kohteiksi. Nämä luvut osoittavat, että valtiontalouden leikkauksista päätettäessä on varsin paljon valinnanvaraa.

Edellä esitetyt luvut eivät kerro koko totuutta valtion talouspoliittisesta roolista. Perusteellisempaan analyysiin tulisi sisällyttää myös (a) valtion eri tulolähteiden, (b) verojärjestelmän kautta annettavien tukien, sekä (c) lakisääteisen eläkejärjestelmän vaikutus kansantalouteen. Laajempaan tarkasteluun kuuluisi myös talouteen vaikuttava lainsäädäntö ja normisääteily. Valtion menojen analysointi ei myöskään kerro kuinka *tehokkaasti* valtio hoitaa tehtäviään. Valtionhallinnon tehokkuutta pitääkin analysoida kriittisesti, jotta sen aiheuttama verorasitus voidaan minimoida. Seuraavaksi siirrymme analysoimaan valtionhallinnon tehokkuusongelmia.

Kuvio 3 Markkinahäiriöiden vähentämisellä perusteltavissa olevat valtion menot sekä tulonsiirrot ja hyvinvointipalvelujen kustannukset, valtion talousarvioesitys 1995

mrd.mk



Valtionhallinnon tehokkuusongelmat

Valtionhallinnon tehokkuusongelmia käsittelevä tutkimus on vielä verraten nuorta. Parhaatkin analyysit ovat lähinnä listauksia valtionhallinnon tärkeimmistä ongelmista (kts. esim. *Wolf* 1988 ja *Stiglitz* 1989). Tutkijat ovat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että valtion ei tulisi puuttua kaikkiin markkinatalouden häiriöihin. Tähän on kaksi pääsyttä. Ensinnäkin, yksityinen sektori voi usein vähentää markkinahäiriöitä julkista sektoria tehokkaammin. Näin on erityisesti silloin kun yrityshierarkiat tai -verkot pystyvät tehokkaasti "sisäistämään" markkinahäiriöitä. Tätä ilmiötä on analysoitu paljon mm. organisaatioiden taloustieteen ja yrityshallinnon tutkijoiden toimesta (kts. esim. *Williamson* 1991; *Powell* 1990).

Toinen rajoite valtion interventioille on sen omaan toimintaan liittyvät tehokkuusongelmat. Valtionhallinnon tehokkuusongelmat voidaan jakaa neljään päätyyppiin, joista kaksi ensimmäistä on *strategisia* ja kaksi jälkimmäistä *operatiivisia*:

1. Valtio sekaantuu väärin asioihin kansantalouksessa.
2. Valtio käyttää vääriä poliittisia instrumentteja interventioissaan.
3. Valtionhallinnon organisaatiot ovat tehottomia omissa tehtävissään ja
4. Valtionhallinnon organisaatioiden välinen koordinaatio on tehotonta.

Ensimmäinen ongelma syntyy siitä, että valtio puuttuu talouden toimintaan silloinkin, kun markkinat toimisivat tehokkaasti tai yksityiset organisaatiot (hierarkiat tai verkostot) voisivat vähentää markkinahäiriöitä valtiota tehokkaammin. Talouden turha sääntely valtion toimesta on tyypillinen esimerkki tällaisesta ongelmasta. Valtionhallinnon toinen ongelma liittyy "tee itse tai osta" -kysymykseen (*Stiglitz*

1989). Valtion ei nimittäin tarvitse itse tuottaa kaikkia tavaroita tai palveluksia, joita markkinahäiriöiden vähentämiseen tarvitaan. Esimerkiksi USAssa vanhusten terveydenhoito rahoitetaan julkisesti, mutta tuotetaan melkein kokonaan yksityisellä sektorilla; Suomessa taas sekä rahoitus että palvelujen tuotanto tapahtuu pääasiassa julkisen sektorin toimesta. Nämä erot eivät varmastikaan heijasta pelkästään USA:n ja Suomen välisiä tehokkuuseroja yksityisen ja julkisen sektorin organisaatioissa, vaan niihin vaikuttavat myös valtion interventiokeinoja valittaessa tehdyt virheet.

Kolmas valtionhallinnon ongelma liittyy sen organisaatioiden sisäiseen tehokkuuteen. Vaikka valtio puuttuisi ainoastaan "oikeisiin" ongelmiin, ja käyttäisi vain tehokkaimpia poliittisia instrumentteja, voi valtionhallinnon organisaatioiden sisäinen tehottomuus silti johtaa yhteiskunnan kannalta epätydyttävään lopputulokseen. Valtionhallinnon sisäistä tehottomuutta analysoitaessa voidaan hyödyntää *Harvey Leibensteinin* "X-inefficiency" teoriaa, joka alunperin kehitettiin yksityisen sektorin organisaatioiden sisäisen tehottomuuden analysointiin (*Leibenstein* 1978). Valtionhallinnon neljäs tehokkuusongelma liittyy julkisen sektorin kasvaneisiin koordinaatio-ongelmiin. Koordinaatio-ongelmien kasvu johtuu siitä, ettei laajaa ja pitkälle-erikoistunutta julkista sektoria enää pystytä tehokkaasti ohjaamaan hierarkkisen mallin mukaan. Näin valtionhallinnon yläpää kuormittuu ja sen eri yksiköiden välinen koordinaatio kärsii (kts. *Grimm* 1991 ja *Dunning* 1992).

Valtionhallinnon tehokkuusongelmia voidaan luokitella myös *kysyntä- ja tarjontalähtöisiin* ryhmiin. Kysyntälähtöiset ongelmat syntyvät valtion interventioiden liiallisesta kysynnästä ja tarjontalähtöiset ongelmat niiden toteutukseen liittyvistä tehottomuuksista. Kuvio 4

Kuvio 4 Valtionhallinnon tehottomuuden syyt

Valtionhallinnon tehottomuuden syyt	Strateginen		Operatiivinen	
	Valtio puuttuu väärin asioihin	Valtio käyttää väärää poliittisia instrumentteja	Valtionhallinnon sisäinen tehottomuus	Valtionhallinnon yksiköiden huono koordinaointi
Eduntavoittelu	X	X	X	X
Enemmistön valta	X			
Markkinahäiriöiden liiallinen julkisuus	X			
Virkamiehen rajallinen tieto ja ymmärrys	X	X		X
Työsuhteiden rajoitteet	X	X	X	X
Ideologinen jäykkyys	X	X		X
Osittaisoptimointi	X	X	X	X
Yllättävät sivuvaikutukset				X
Poliittisten päättäjien lyhytnäköisyys	X	X		
Teknologinen epävarmuus			X	
Kilpailun puute			X	

esittää valtionhallinnon tehokkuusongelmien tärkeimmät syyt jaoteltuna sekä kysyntä- (1.-3.) ja tarjontatekijöihin (4.-11.), että em. strategiaan ja operatiivisiin ryhmiin. Kuvio pohjautuu *Wolfin* laajaan tutkimukseen valtionhallinnon tehokkuusongelmista (*Wolf* 1988).

Ensinnäkin, valtionhallinnon tehokkuutta

vähentävät eturyhmien painostustoiminta (ns. "lobbaus") sekä virkamiesten oman edun tavoittelu. Taloustieteessä on omat teoriansa tällaisen *eduntavoittelun* (rent-seeking) analysoimiseksi (kts. *Niskanen* 1971; *Buchanan, Tollison ja Tullock* 1980; *Olson* 1982). Kuvioista 4 ilmenee, että eduntavoittelusta johtuva valtion

interventioiden ylikysyntä voi johtaa sekä strategiaan että operationaalisiin tehokkuusongelmiin valtionhallinnossa.

Toinen kysyntälähtöinen tehokkuusongelma valtionhallinnossa liittyy *enemmistön valtaan*. Päinvastoin kuin eduntavoittelussa, jossa pieni ja hyvin organisoitu vähemmistö käyttää hyväksi suurta enemmistöä, enemmistön valtaa voidaan käyttää vähemmistön riistämiseen. Enemmistön vallan väärinkäytöllä on selitetty mm. suurta keskiluokkaa hyödyttävien tulonsiirtojen kasvua kehittyneissä maissa. Suurimpana maksajana näille tulonsiirroille on ollut varakkaiden ihmisten vähemmistö.

Markkinahäiriöiden liiallinen julkisuus voi myös johtaa strategiaan tehokkuusongelmiin lisäämällä tarpeettomasti valtion interventioiden kysyntää. Uutisvälineet, poliitikot ja edunvalvontaryhmät voivat ylikorostaa joidenkin markkinahäiriöiden (esim. saasteiden tai kilpailunesteiden) tärkeyttä ja näin aikaansaada turhia valtion interventioita.

Kysyntätekijöiden ohella valtionhallinnon tehokkuutta laskevat monet virkamiesten ja poliittisten päättäjien toimintakykyyn ja motivaatioon liittyvät ongelmat. Näistä kenties tärkein on *virkamiesten rajalliset tiedot ja ymmärrys* (bounded rationality) kansantalouden monimutkaisista syy- ja seuraussuhteista. Tämä ongelma voi yksin, tai yhdessä muiden kanssa, aiheuttaa sekä strategisia että operatiivisia tehokkuusongelmia valtionhallinnossa.

Valtionhallinnon *työsuhteiden rajoitteet* voivat myös johtaa sekä strategiaan että operatiivisiin tehokkuusongelmiin. Nämä rajoitteet heijastuvat erityisesti julkisen sektorin palkoissa, jotka ovat yleensä alempia kuin vastaavissa työpaikoissa yksityisellä sektorilla. Syynä palkkarajoitteisiin on verotuksella kerättyjen julkisten varojen hoitoon kuuluva varovaisuus ja huolellisuus (Stiglitz 1989). Seurauksena

näistä rajoitteista on julkisen sektorin vaikeus houkutella parasta mahdollista henkilöstöä.

Valtionhallinnon tehokkuutta voivat laskea myös *ideologiset seikat*. Paras esimerkki tästä lienee Neuvostoliiton keskusjohtoisen suunnittelutalouden romahdus. Myös 1980-luvun uusliberaali ideologia USA:ssa ja Isossa-Britannissa johti moniin ylilyönteihin valtion tehtäviä määriteltäessä. Ilmeistä onkin, että valtionhallinnon tehokas hoito kärsii jäykistä ideologisista asenteista. Tehokas valtionhallinto vaatii ideologista joustavuutta, joka mahdollistaa nopean reagoinnin toimintaympäristön muutoksiin. Joustavasta ideologiasta on hyvä esimerkki Japanissa, Etelä-Koreassa, Taiwanissa ja Kiinassa vaikuttava konfutsealaisuus (Lodge ja Vogel 1987; Franke, Hofstede ja Bond 1991).

Valtionhallinnon tehottomuus voi johtua myös siitä, että sen eri yksiköt optimoivat omaa toimintaansa laajemman kokonaisuuden kustannuksella. Tällainen *"osittaisoptimointi"* johtuu valtionhallinnon arviointikriteerien epämääräisyydestä, ja se ilmenee mm. budjettien maksimointina, tiedonkulun rajoittamisena sekä tarpeettoman suurina investointeina uuteen teknologiaan (Wolf 1988).

Valtionhallinnon yksiköiden toiminta voi myös aiheuttaa *yllättäviä sivuvaikutuksia* muualla julkisen sektorin piirissä tai yksityisellä sektorilla. Tällaiset sivuvaikutukset tekee ongelmallisiksi em. virkamiesten tietojen ja ymmärryksen rajallisuus. Jos virkamiehet olisivat kaikkietäviä, eivät valtion toiminnasta johtuvat sivuvaikutukset tulisi yllätyksenä ja ne voitaisiin ottaa huomioon alkuperäisiä suunnitelmia tehtäessä.

Poliittisten päättäjien lyhytnäköisyys voi aiheuttaa valtionhallinnon tehottomuutta, jos kaukana tulevaisuudessa olevia yhteiskunnallisia hyötyjä ja kustannuksia ei oteta riittävästi huomioon päätöksenteossa. Etenkin vaalien lä-

heisyys voi johtaa poliittiset päätöksentekijät lyhytnäköiseen toimintaan, joka ei johda parhaaseen mahdolliseen yhteiskunnalliseen kehitykseen pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi tulonsiirtojen voimakasta kasvua länsimaissa on selitetty tästä näkökulmasta (Wolf 1988).

Valtionhallinnon tehokkuutta voi vähentää myös sen *tuotantoteknologiahin liittyvä suuri epävarmuus*. Esimerkiksi puolustuspolitiikassa vallitsee suuri epävarmuus käytettävien panosten (erilaiset asejärjestelmät, miehistö, koulutus, viestintälaitteet, jne.) ja tavoiteltavien tulosten (ulkoinen turvallisuus) välisistä teknisistä riippuvuussuhteista. Samanlaisia ongelmia on myös koulutussektorilla, jossa parhaista luku suunnitelmista ja -järjestyksistä, opetusmetodeista sekä arviointimuodoista on melko vähän tutkittua tietoa.

Viimeisenä tekijänä valtionhallinnon tehokkuutta laskee *kilpailun puute*. Valtionhallinnon yksiköt ovat tyypillisesti monopoliasemassa tehtävääalueellaan, eikä niiden toiminnan kustannuksilla ja yhteiskunnallisilla "tuotoilla" ole yleensä suoraa yhteyttä keskenään. Seurauksena on valtionhallinnon organisaatioiden sisäistä tehostomuutta.

Valtionhallinnon tehokkuusongelmien vähentäminen

Selvitysmies Ojala on vastikään kartoittanut Suomen valtionhallintoon liittyviä tehokkuusongelmia (kts. Yksiportaiseen keskushallintoon 1992). Hänen analyysissään sivutaan jokaista neljää em. valtionhallinnon pääongelmaa. Vaikka hallitus onkin jo ryhtynyt toteuttamaan joitakin parannusehdotuksia Ojalan mietinnöstä, tulisi kasvuhakuisen talousstrategiaan liittää määrätietoinen ohjelma valtionhallinnon tehostamiseksi. Tällaista ohjelmaa laadittaessa on hyvä tutustua sellaisten maiden kokemuk-

siin, joissa valtio on pystynyt tehokkaasti edistämään markkinatalouden toimintaa. Tällaisia maita ovat ainakin Japani ja NIC-maat, joita yhdistää monta valtionhallinnon tehokkuutta parantavaa tekijää (kts. Wade 1988 ja World Bank 1993). Kuvio 5 osoittaa mihin valtionhallinnon tehottomuuden syihin nämä tekijät vaikuttavat.

Japanin ja NIC-maiden valtionhallinnon tehokkuutta nostaa *kaikenkattava tehokkuus- ja kilpailukykytavoite* (TKT). Näissä maissa valtionhallinto pyrkii kaikessa toiminnassaan edistämään kansantalouden tehokasta toimintaa ja kilpailukykyä. Tehokkuus- ja kilpailukykytavoite altistaa erityisetujen tavoittelijat julkiselle kritiikille, vähentää enemmistöjä suosivien tulonsiirtojen julkista hyväksyntää, helpottaa poliittisten valintojen tekemistä, yhdenmukaistaa valtionhallinnon eri yksiköiden tavoitteita, sekä nostaa virkamiesten työtehoa.

Toinen valtionhallinnon tehokkuutta nostava tekijä on *valtion toimenpiteiden valikoivuus* (VTV). Japani ja NIC-maat suhtautuvat neutraalisti asemansa jo vakiinnuttaneisiin, kansainvälisesti kilpailukykyisiin talouden sektoreihin. Vain niiden sektorien toimintaan puututaan aktiivisesti, joihin liittyi vakavia markkinahäiriöitä. Valikoiva suhtautuminen valtion interventioihin selkiyttää virkamiesten ja poliittisten päättäjien tehtäviä ja vähentää näin heidän rajallisista tiedoista ja ymmärryksestä johtuvia ongelmia.

Poliittisten instrumenttien koordinointi (PIK) vaikuttaa myös valtionhallinnon tehokkuuteen. Monien poliittisten instrumenttien samanaikainen käyttö tietyin päämäärän saavuttamiseksi vaatii tiukkaa koordinaatiota, mikä vähentää osittaisoptimoinnin todennäköisyyttä valtionhallinnossa. Koordinaatiotarve lisää myös valtionhallinnon yksiköiden välistä kommunikointia ja oppimista, ja vähentää näin yl-

Kuvio 5 Tehokkaan valtionhallinnon edellytykset Japanissa ja NIC-maissa

Valtionhallinnon tehottomuuden syyt	Tehokkaan valtioinhallinnon edellytykset										
	TKT	VTV	PIK	JYSY	PMT	EE	KPP	AYHA	LOHA	KK	VYPT
Eduntavoittelu	X			X	X	X	X	X	X	X	X
Enemmistön valta	X					X		X		X	
Markkinahäiriöiden liiallinen julkisuus	X					X					
Virkamiehen rajallinen tieto ja ymmärrys	X	X		X	X						
Työsuhteiden rajoitteet	X	X		X	X						
Ideologinen jäykkyys								X	X	X	
Osittaisoptimointi	X		X		X		X			X	X
Yllättävät sivuvaikutukset			X	X	X		X			X	
Poliittisten päättäjien lyhytnäköisyys						X				X	
Teknologinen epävarmuus				X	X						
Kilpailun puute	X										X

Lähteet: Wade (1988); World Bank (1993)

- TKT = Tehokkuus- ja kilpailukykytavoite
VTV = Valtion toimenpiteiden valikoivuus
PIK = Poliittisten instrumenttien koordinointi
JYSY = Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö
PMT = Parhaat mahdolliset työntekijät
EE = Eristäytyminen eturyhmistä
KPP = Keskitetty poliittinen päätöksenteko
AYH = Ammattiyhdistysliikkeen heikkous
LOHA = Luonnonvarojen omistajien heikkous
KK = Kansallinen kulttuuri
VYPT = Valtionhallinnon yksiköiden päällekkäiset tehtävät

lättävien sivuvaikutusten ilmaantumistiheyttä.

Valtionhallinnon tehokkuutta nostaa myös yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin välillä (JYSY). Japanilla ja useilla NIC-mailla on virallisia yhteistyöfoorumeita, jotka mahdollistavat kiinteän vuorovaikutuksen valtiiovallan ja yritysten kesken. Näitä foorumeita on organisoitu sekä toiminnoittain ja teemoittain (esim. rahoitus ja saasteet) että toimialoittain. Tällainen yhteistyö on helpointa maissa, joissa talous on korporatiivisesti tai teollisuusryhmittäin järjestäytynyt.

Julkisen ja yksityisen sektorin kiinteällä yhteistyöllä on monia etuja; se (a) vähentää erityisetujen tavoittelua muodostamalla kullekin alalle tai toiminnalle selvät ja läpinäkyvät "pelinsäännöt", (b) pienentää virkamiesten rajallisesta informaatiosta ja ymmärryksestä johtuvia ongelmia (kuten valtion toiminnan ylläpitäviä sivuvaikutuksia) parantamalla heidän yksityistä sektoria koskevia tietojaan, sekä (c) parantaa virkamiesten tietoja julkisen sektorin tuotantoteknologioiden vaikutuksista.

Valtionhallinnon tehokkuus riippuu myös kyvystä houkutellessa parhaita mahdollisia työntekijöitä (PMT). Japani ja NIC-maat käyttävät useita eri keinoja saadakseen parhaat mahdolliset kyvyt julkisen sektorin palvelukseen: (a) rekrytointi ja ylennykset tehdään todellisten saavutusten ja kilpailun perusteella, (b) kokonaiskorvaus tehdystä työstä (palkka, luontoisedut ja arvostettu työnantaja) on kilpailukykyinen yksityisen sektorin kanssa, ja (c) valtionhallinnon huipulle pääsevät palkitaan reilusti. Parhaat työntekijät ovat yleensä hyvin motivoituneita eivätkä sorru helposti oman edun tavoitteluun. Heillä on myös yleensä parhaat mahdolliset tiedot käsiteltävistä asioista mikä vähentää osittaisoptimointia, yllättäviä sivuvaikutuksia, sekä huonoja teknologisia valintoja.

Tehokasta valtionhallintoa edistää kyky eristäytyä eturyhmistä (EE). Tällaista eristämistä helpottaa mm. virkamiesten vahva asema lainsäädäntöprosessissa, hyvin hoidettu ja itsenäinen valtion henkilöstöhallinto, sekä yrityskohtaiset ammattiliitot. Hyvin hoidettu henkilöstöhallinto voi myös estää virkamiesten eristäytymisestä johtuvan oman edun tavoittelun. Valtionhallinnon eristäytyminen vähentää eduntavoittelua, enemmistön vallasta johtuvia väärinkäytöksiä sekä markkinahäiriöiden julkisesta paisuttelusta syntyviä ongelmia. Lisäksi se suojaaa yhteiskuntaa poliittisten päättäjien lyhytnäköisyydeltä.

Valtionhallinnon tehokkuutta voi myös nostaa keskitetty poliittinen päätöksenteko (KPP). Pitkälle-erikoistuneeseen valtionhallintoon liittyy usein osittaisoptimointia ja yllättäviä sivuvaikutuksia, joita voidaan lieventää vain keskitetyn päätöksenteon avulla. Keskitetty päätöksenteko voi myös vähentää eduntavoitteluun liittyviä ongelmia estämällä virkamiesten ja eturyhmien liian läheisen kanssakäymisen.

Myös ammattiyhdistysliikkeen ja luonnonvarojen omistajien heikko asema (AYHA, LOHA) voi myötävaikuttaa valtionhallinnon tehokkuuteen. Näiden eturyhmien heikkous vähentää eduntavoittelua, pienentää tulonsiirtoja yrittäjiltä suurelle yleisölle, sekä vähentää poliittisen päätöksenteon ideologisuutta.

Kansallinen kulttuuri (KK) voi myös vaikuttaa valtionhallinnon tehokkuuteen. Japanissa ja useimmissa NIC-maissa on ns. yhteisöllinen (communitarian) kulttuuri, joka korostaa konsensuspätöksentekoa, yhteisön tarpeita, sekä yhteiskunnan ja talouden sisäisiä riippuvuuksia. Näitä ominaisuuksia voidaan verrata "individualistisiin" länsimaisiin kulttuureihin, joissa arvostetaan kilpailua, tieteellistä ja ammatillista erikoistumista, sekä henkilökohtaisia saavutuksia (Lodge 1987).

Yhteisöllinen kulttuuri näyttää tukevan tehokasta valtionhallintoa individualistista kulttuuria paremmin pitkälle kehittyneissä kansantalouksissa (kts. *Dertouzos, Lester ja Solow* 1990, kpl. 7 ja 8). Yhteisöllinen kulttuuri vähentää eduntavoittelun sekä enemmistön vallan aiheuttamia ongelmia valtionhallinnossa. Siihen liittyy myös tietty kokonaisnäkemys yhteiskunnasta, mikä vähentää osittaisoptimointia ja yllättäviä sivuvaikutuksia valtionhallinnossa. Yhteisölliselle kulttuurille on myös ominaista pragmaattisuus ja pitkäjänteinen toiminta, mikä vähentää jäykistä ideologioista ja poliittisten päättäjien lyhytnäköisyydestä johtuvia ongelmia.

Viimeinen julkisen sektorin tehokkuuteen vaikuttava tekijä Japanissa ja NIC-maissa on *valtionhallinnon yksiköiden osittain päällekkäiset tehtävät* (VYPT). Tehtävien osittainen päällekkäisyys luo tervettä kilpailua valtionhallinnon eri yksiköiden välille, ja nostaa näin virkamiesten työtehoa sekä vähentää heidän oman edun tavoitteluaan. Kilpailu pakottaa myös valtionhallinnon yksiköt paremmin huomioimaan yhteiset tavoitteet, mikä vähentää osittaisoptimoinnista johtuvia ongelmia.

Yhteenvedo

Syvä rakennekriisi on ajanut Suomen valtiontalouden kuilun partaalle. Tilanteesta ei selvitä ilman voimakkaita valtion menojen leikkauksia. Talouspoliittisen keskustelun makropainotteisuus on kuitenkin johtamassa siihen, että tarvittavat leikkaukset tehdään ilman talousteoreettisesti perusteltua pitkän tähtäimen rakennepoliittista strategiaa. Tämä artikkeli on pyrkinyt systematisoimaan leikkauksista käytävää keskustelua esittämällä markkinatalouden häiriöiden vähentämiseen keskittyvän selviytymisstrategian. Strategian päätavoitteena on turvata

riittävä talouskasvu valtiontalouden tasapainottamiseksi ja massatyöttömyyden vähentämiseksi. Strategian toteuttaminen edellyttää tehokasta valtionhallintoa. Tutkimuksen kahdessa viimeisessä jaksossa analysoidaan valtionhallinnon tehokkuusongelmia sekä niitä pienentäviä tekijöitä.

Jos tutkimuksessa esitettyä kasvuhakuista talousstrategiaa lähdetään toteuttamaan, tulisi valtionhallinnossa tehdä yksityiskohtainen *markkinahäiriöanalyysi* eri yksiköiden tehtävistä ja toimintatavoista. Kauppa- ja teollisuusministeriössä ollaan tämänsuuntaiseen analyysiin jo ryhdyttykin (kts. *Haarajärvi ja Myhrman* 1994; *Selvitysmiesraportti* 1995). Tässä analyysissä tulisi kriittisesti arvioida valtionhallinnon tehokkuutta markkinahäiriöiden vähentäjänä. Puuttuuko valtio vain niihin markkinahäiriöihin, joiden vähentämisessä sillä on suhteellinen etu yksityiseen sektoriin verrattuna; ja onko varma, että valtionhallinnon oma tehottomuus ei tee tyhjäksi interventioista saatavia hyötyjä? Kuten Ronald Coase on aikoinaan todennut, tällaiset arviot on tehtävä tapauskohtaisesti (*Coase* 1960). Tavoitteena on löytää ne markkinahäiriöt, joita vähentämällä valtio voi edistää kansantalouden tehokasta toimintaa ja kasvua. Kasvustrategian mukaan valtion tulisi keskittyä pääasiassa tällaisten markkinahäiriöiden vähentämiseen.

Kirjallisuus

- Buchanan, J., Tollison, R. ja Tullock, G. (1980), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas A&M University Press, Collage Station.
- Coase, R. (1960), *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics*, vol.3, Oct., 1-44.
- Dertouzos, M., Lester, R. ja Solow, R. (1990),

- Made in America: Regaining the Productive Edge*, Harper Perennial, New York.
- Dunning, J. (1992), The Global Economy, Domestic Governance, Strategies and Transnational Corporations: Interactions and Policy Implications, *Transnational Corporations*, vol. 1, 7-45.
- Franke, R., Hofstede, G. ja Bond, M. (1991), Cultural Roots of Economic Performance: A Research Note, *Strategic Management Journal*, Special Issue, 165-174.
- Grimm, D. (1991), The Modern State: Continental Traditions, Teoksessa Kaufmann F.-X. (toim.) *The Public Sector - Challenge for Coordination and Learning*, Walter de Gruyter, Berlin.
- Haarajärvi, H. ja Myhrman, R. (1994), Rahoitustuen vaikuttavuustyöryhmän väliraportti, VATT-Keskustelunaloitteita, no. 76.
- Kansallinen Teollisuusstrategia (1993), Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja, 1/1993.
- Kekkonen, U. (1952), *Onko maallamme malttia vaurastua?*, Otava, Helsinki.
- Keynes, J. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, London.
- Krugman, P. (1994), *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, W.W. Norton, New York.
- Leibenstein, H. (1978), *General X-Efficiency Theory and Economic Development*, Oxford University Press, New York.
- Lodge, G. (1987), Introduction: Ideology and Country Analysis, Teoksessa Lodge, G. ja Vogel, E., *Ideology and National Competitiveness: An Analysis of Nine Countries*, Harvard Business School Press, Boston.
- Lodge, G. ja Vogel, E. (1987), *Ideology and National Competitiveness: An Analysis of Nine Countries*, Harvard Business School Press, Boston.
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Atherton, Chicago.
- Okun, A. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven.
- Pekkarinen, J. ja Vartiainen, J. (1993), *Suomen talouspolitiikan pitkä linja*, WSOY, Helsinki.
- "Pekkasen raportti" (1994), Tasavallan presidentin työllisyystyöryhmä: Työttömyys 200 000:een, Työministeriö.
- Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York.
- Powell, W. (1990), Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization, *Research in Organizational Behavior*, vol. 12, 295-336.
- "Sailaksen raportti" (1994), Tulonsiirtojärjestelmien uudelleenarviointiin pikaisesti, Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita, 17/1994.
- Scott, B. (1985), National Strategies: Key to International Competition, Teoksessa Scott, B. ja Lodge, G. (toim.), *U.S. Competitiveness in the World Economy*, Harvard Business School Press, Boston.
- "Selvitysmiesraportti" (1995), Yritystukien uudistaminen kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla, Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja, 6/95.
- Smith, A. (1947), *The Wealth of Nations*, Vol. 2, E.P. Dutton & Co., London.
- Stiglitz, J. (1989), On the Economic Role of State, Teoksessa Stiglitz, J., *The Economic Role of State*, Basil Blackwell, Oxford.
- Wade, R. (1988), The Role of Government in

- Overcoming Market Failure in Taiwan, Republic of Korea and Japan, Teoksessa Hughes, H., *Achieving Industrialization in East Asia*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Williamson, O. (1991), Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives, *Administrative Science Quarterly*, vol. 36, 269-296.
- Wolf, C. Jr. (1988), *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*, MIT Press, Cambridge.
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, New York.
- Yksiportaiseen keskushallintoon (1992), Keskushallinnon rationalisointihankkeen loppuraportti, komiteamietintö 28/1992.